



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Friedmann, John

Futuros de la ciudad global: El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico

EURE, vol. XXIII, núm. 70, 1997, p. 0

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607003>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

EURE

# **Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico\***

*John Friedmann\*\**

## **Abstract**

The future of world cities depends to a great extent on the response of public policies to the dynamics of urban growth and expansion. In the Asian context, world city regions are currently expanding at rates that will lead to a doubling of size in less than 20 years. Each world city integrates a larger region of which it is the economic and financial capital. The world city hierarchy is not a stable equilibrium, and individual cities may rise or fall in their economic standing as "control centres" of global capital. How cities respond to these dynamics/challenges will to a significant extent determine their future in the next century. Six policy issues are discussed, including spatial organization; regional governance; the question of environmental and social sustainability; the social integration of migrant workers and their families; the new relations between state, economy, and civil society; and the formation of intercity networks. The essay concludes by proposing a strategic alliance among major cities on the Pacific Rim -an Asian league of cities- to promote these several purposes.

"No matter how successful or unsuccessful, the future of Pacific-Asian societies and their cities will be determined as much by localized socio-economic and political processes as by global imperatives".

Douglass (1996, p.2)

Elegí el título de mi trabajo con cierto cuidado. Francamente no tengo idea cuál será el futuro de la llamada ciudad global en el próximo siglo. Lo que sí sé, es que las ciudades se diferencian de manera importante entre sí y que sus trayectorias históricas están lejos del azar: el pasado modelará el futuro de cada ciudad, pero no lo determinará. Adicionalmente, las ciudades siempre han sido parte de sistemas de ciudades y, hoy día, la economía global ha comprometido un sistema urbano global. Este carácter interdependiente de la dinámica urbana dará forma, de manera similar, al futuro de cualquier ciudad, aunque sin determinarlo. Finalmente, y es lo que quiero enfatizar particularmente en este trabajo, los resultados urbanos son en gran medida consecuencia de las políticas públicas. Son, en parte, lo que elegimos que sean. Las ciudades del próximo siglo serán, por lo tanto, resultado de la planificación en el sentido más amplio de ese malogrado término. Esto no significa caer en la ingenuidad de creer que todo lo que necesitamos hacer es dibujar un hermoso cuadro del futuro a la manera de los planes maestros, o adoptar una legislación regulatoria salvajemente ambiciosa como plantilla para el futuro crecimiento de la ciudad. En el mejor de los casos, tales esfuerzos permanecen en la esfera de las buenas intenciones. Llenar el vacío entre intención y realidad es bastante más complicado que eso.

Todavía es útil pensar más allá para ver qué tipo de problemas enfrentamos en la medida que nos embarcamos en el tercer milenio de la era cristiana. No dudo que las décadas venideras serán testigo de profundos cambios en las ancestrales civilizaciones de Asia y que éstos serán palpables, tanto en las ciudades antiguas como en las nuevas al interior de esta vasta región. Esperemos que estas ciudades -a una escala sin precedentes como la que seguramente llegarán a tener- también se conviertan en un hogar adecuado para los millones de personas que vivirán en ellas.

## 1. El concepto de ciudad global

El término "ciudad global" fue introducido en el discurso de los estudios urbanos a principios de 1980, siendo entonces ampliamente adoptado (Friedmann y Wolff, 1982; Friedmann, 1986; Sassen, 1994; Knox y Taylor, 1995; Lo y Yeung, 1996), pero una cierta ambigüedad ha persistido en su significado. "Ciudad global" puede referirse, o bien a una clase de ciudades que juegan un rol conductor en la articulación espacial del sistema económico global, o puede dar nombre a una dimensión de todas aquellas ciudades que, en una medida variable, están integradas a este sistema. Ambos significados pueden reconciliarse bajo el principio de jerarquía global -o sistema jerárquico- de ciudades, donde cada una ocupa una posición que refleja su importancia relativa en la articulación espacial de actividades económicas y financieras o, para ponerlo más sencillo, su poder económico relativo (1).

En el tope de esta jerarquía encontramos un número muy pequeño de centros financieros globales: Londres, Nueva York y Tokio (Sassen, 1991). Descendiendo de estos pináculos de poder, podemos identificar centros financieros multinacionales (Miami, Frankfurt, Singapur, entre otros), centros que dominan grandes economías nacionales (como Sao Paulo, París, Sydney y Seúl) e importantes centros subnacionales o regionales (Osaka-Kobe, Hong Kong, Vancouver, la conurbación Rhin-Ruhr y Chicago son ejemplos relevantes). En total, unas treinta "ciudades globales" caen dentro de estas categorías que reflejan el alcance espacial de sus articulaciones económicas y financieras (Tabla 1). Posiblemente podemos entender más el sentido de este "alcance", observando los vínculos dominantes de la red global de aerolíneas. El Mapa 1, preparado por David J. Keeling de la Universidad Occidental de Kentucky, muestra claramente la estructura de tríada de la red global de ciudades, con roles subsidiarios desempeñados por los aeropuertos de Miami, Los Angeles, Singapur, El Cairo, Frankfurt y París (2).

Lo sorprendente del concepto y que ha sido poco considerado en la discusión, es que el discurso de la ciudad global se ha asentado típicamente en el lenguaje de la economía. Aunque este carácter unidimensional otorga al concepto un poder analítico, subyacen aquí otras dimensiones importantes de la vida urbana. Como concepto de la geografía económica apunta hacia una significación universal, sacando a relucir lo que es común a todos los miembros de una clase de ciudades globales, mientras se ignoran los variados y particulares ámbitos: las dimensiones histórica, sociocultural, administrativa, política y ambiental de la vida urbana. Pero si el concepto va a ser de utilidad para la política pública, lo general y lo específico deben juntarse. Este imperativo es capturado en la frase "el nexo global-local". Articular este nexo es el desafío del planeamiento y diseño de la política urbana.

## 2. La geografía del capitalismo global

En un documento reciente, Allen J. Scott defiende la tesis de que "el capitalismo mundial se está moviendo hacia una fase de desarrollo marcada por una regionalización intensificada de la producción, cubierta por -y arraigada en- una división global del trabajo. En este proceso", escribe, "está ocurriendo una relocalización significativa de las funciones económicas de coordinación y dirección, independientemente del Estado soberano, entre los niveles internacional por arriba y regional por abajo" (Scott, 1996). Me gustaría brevemente revisar esta geografía del capitalismo global, porque el "nivel regional" al que se refiere Scott es precisamente el nivel de formación de la ciudad global que nos concierne. Las organizaciones internacionales aún recopilan datos sobre una base nacional, y es posible que así debiera ser. Pero lo que llamamos "economía" ha estallado fuera de su contenedor nacional, de la misma forma que el poder económico efectivo se ha trasladado tanto para arriba hacia el nivel global, como para abajo hacia el nivel regional de la ciudad global.

## EURE

Tabla 1

### ARTICULACIONES ESPACIALES 30 CIUDADES GLOBALES

1. **Articulaciones globales financieras**
  - Londres\* (también articulación nacional)
  - Nueva York A
  - Tokio\* (también articulación multinacional: SE Asia)
2. **Articulaciones multinacionales**
  - Miami C (Caribe, América Latina)
  - Los Angeles A (Borde Pacífico)
  - Frankfurt C (Europa occidental)
  - Amsterdam C o Randstad B
  - Singapur\* (SE Asia)
3. **Articulaciones nacionales importantes (PIB 1989 > a US200 millones)**
  - París\* B
  - Zurich C
  - Madrid\* C
  - Ciudad de México\* A
  - Seúl A
  - Sydney B
4. **Articulaciones subnacionales/regionales**
  - Osaka-Kobe (región de Kansai) B
  - San Francisco C
  - Seattle C
  - Houston C
  - Chicago B
  - Boston C
  - Vancouver C
  - Toronto C
  - Montreal C
  - Hong Kong (delta del Río Pearl) B
  - Milán C
  - Lyon C
  - Barcelona C
  - Munich C
  - Düsseldorf-Colonia-Essen-Dortmund (región Rhin-Ruhr) B

**Notas:** Población (en los años 80)

A = 10-20 millones; B = 5-10 millones; C = 1-5 millones

\* = capital nacional

• = blanco de mayor inmigración

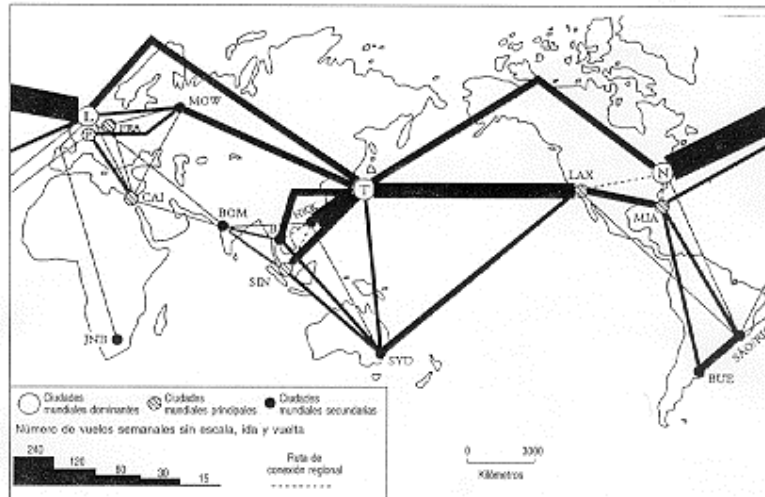
Para las ciudades europeas, me he beneficiado enormemente de Klaus R. Kunzmann y Michael Wegener, *The Pattern of Urbanization in Western Europe 1960-1990*.

Fuente: Friedmann, 1995, p. 24.

## EURE

Mapa 1

### VINCULOS DOMINANTES EN LA RED GLOBAL DE AEROLINEAS



Fuente: Keeling, 1995, p. 122

Para nuestros propósitos, la escala relevante de la vida económica es la ciudad-región que se extiende fuera de los centros urbanos, hasta una distancia que puede ser representada por un radio aproximado de viaje de una a dos horas como máximo, cubriendo una región extendida, la cual, en el contexto asiático, abarca poblaciones que oscilan cerca de los 5 millones hasta sobre los 20 millones y que continúa expandiéndose a tasas que bien pueden conducir a una duplicación de la población en menos de 20 años ([Mapa 2](#)). Las fuentes principales de crecimiento demográfico para estas megaciudades-región vienen de la migración rural (en el caso de Asia) y de la migración internacional (en Oceanía y Norteamérica), aun cuando las ciudades globales asiáticas están comenzando a experimentar también migraciones internacionales. Aunque la agricultura, especialmente de tipo intensiva -vegetales, fruta, pequeña ganadería-, es todavía una actividad importante al interior de estas regiones, cobra poco sentido separar lo urbano de lo rural en este contexto, particularmente al visualizar el hecho de que el ingreso de muchas familias de agricultores depende, en forma creciente, de fuentes no agrícolas. Los hogares rurales en las ciudades-región globales están en la actualidad estrechamente integrados con la economía urbana, basada en manufacturas y servicios financieros.

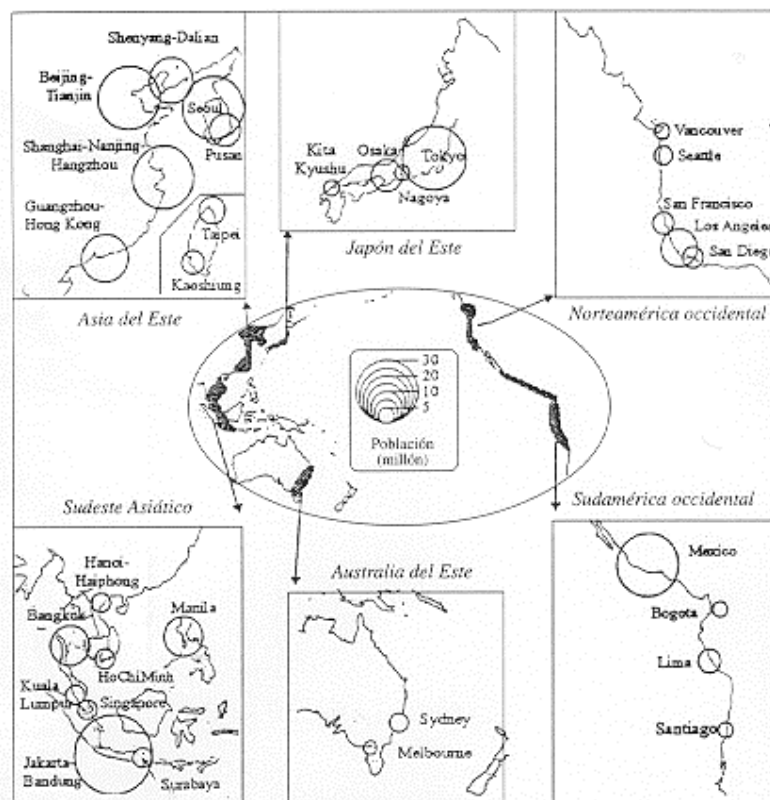
Cada ciudad global, como he sugerido cuando discutí el concepto anteriormente, integra una región mayor de la cual es su capital económica y financiera o, para utilizar la acertada frase de Saskia Sassen, el centro de control. Sin embargo, el cómo dibujar los actuales límites de estas regiones, si se requiere de tal precisión, es a menudo problemático. Resulta bastante sencillo en el caso de las ciudades primadas como Bangkok, cuyo rango de control es, sin duda, todo el territorio nacional. Pero al aproximarse a una ciudad regional como Hong Kong surgen las dificultades, aun cuando la mayoría de la gente estaría de acuerdo en que la principal región de influencia de Hong Kong, cuya economía se está integrando, es el delta del Río Pearl, que incluye Guangzhou como polo secundario.

## EURE

Los intereses financieros con base en Hong Kong, sin embargo, se encuentran por toda la costa de China, y estos vínculos indudablemente van a intensificarse en los años venideros. Para citar otro ejemplo, el hinterland inmediato de Singapur incluye partes de Johor en Malasia y la isla indonesia de Riau, pero para algunos propósitos este estado-ciudad dinámico sirve de centro financiero para toda la región multinacional del Sudeste Asiático.

### Mapa 2

#### EL BORDE ASIA PACIFICO: REGIONES METROPOLITANAS MAS EXTENDIDAS CON POBLACION SOBRE LOS 2 MILLONES (2000 AD)



**Fuentes:** Naciones Unidas, 1991 (después Rimmer, 1994)

Mapa construido por el Dr. Mark Wang, Departamento de Geografía, Universidad de Melbourne

Me gustaría sugerir ahora, guardando las proporciones y por la vía de una hipótesis, que el poder económico de una ciudad global está en directa relación con la productividad de la región con la cual se articula (3). Esto es, cuanto más productivo su espacio de articulación, mayor será su poder económico. Esta hipótesis podría ayudar a explicar, en parte, el bajo lugar de las ciudades africanas en la jerarquía de ciudades globales (ninguna ciudad africana, por ejemplo, está incluida en la [Tabla 1](#)), comparadas con las ciudades del borde Asia-Pacífico, muchas de las cuales recién comienzan a ascender en los escalones superiores de la jerarquía global. Al mismo tiempo, tendríamos que recordar que la productividad de este espacio no está necesariamente dada de antemano, pero puede estar inducida por la inversión y, con franqueza, por las actividades colonizadoras de sus respectivas regiones centrales. Los ejemplos bien conocidos de Singapur y Hong Kong de nuevo ilustran esta proposición.

## EURE

Aunque estas relaciones están basadas en un poder económico y, en ocasiones, incluso político, no necesitan ser vistas como inherentemente explotadoras, como pareciera implicar mi referencia provocativa a la colonización. Existe, efectivamente, una tradición en los estudios regionales que automáticamente asume una preponderancia de los llamados efectos de repercusión -esto es, efectos negativos para el crecimiento económico- como característica de la relación centro-periferia en general. Necesitamos poner a prueba esta suposición a la luz del conocimiento actual. En cualquier caso, en la mayoría de las regiones asiáticas, los llamados efectos de propagación (que son positivos para el crecimiento económico) parecen pesar más sobre sus fortunas que cualquier impacto de los efectos de repercusión.

La geografía general que emerge de esta discusión está sintetizada en el [Mapa 3](#), tomado de Scott (1996). Por una parte, vemos aquí un archipiélago de ciudades-región saludables con sus respectivos hinterlands, todas ellas estrechamente conectadas entre sí. Pero también podemos ver lo que Scott llama la frontera económica extensiva del capitalismo global, con algunas "islas de prosperidad" (esto es, ciudades globales de orden menor) como los puntos focales principales de esta articulación. Esta frontera extensiva es la periferia del mundo real que proporciona materia prima y mano de obra barata a los mercados de la ciudad global. Permanecen totalmente ausentes de este cuadro, sin embargo, grandes partes del mundo apenas integradas a la economía global y donde reside todavía una parte muy importante de la población mundial. Podemos llamar a esto la frontera de inmisericordia como aquella que, en el largo plazo, amenaza con socavar la prosperidad de las ciudades-región globales.

### 3. Las dinámicas espaciales de la formación de la ciudad global

Finalmente, y para concluir esta rápida panorámica de la geografía del capitalismo global, quiero volverme hacia lo que podemos llamar las dinámicas espaciales de la formación de la ciudad global. Por cuanto nuestra jerarquía de ciudades no está en equilibrio estable y las ciudades pueden emerger o caer en su posición económica como "puntos de base" y "centros de control" del capitalismo global, me gustaría poner en relieve cuatro causas principales que pueden afectar el futuro de una ciudad.

La primera y quizás más obvia de las causas tiene que ver con los cambios en circunstancias políticas exógenas. Piensen, por ejemplo, en Viena, que también es mi ciudad natal. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta otrora capital del imperio Austro-Húngaro trató de salvaguardar su posición neutral entre Este y Oeste mediante la atracción de un gran número de organizaciones internacionales durante las cuatro décadas de la era de la Guerra Fría. Con el colapso del comunismo en Europa oriental y la Unión Soviética, Viena tuvo la esperanza de revivir sus antiguas glorias como ciudad imperial, sirviendo de "corredor" para las nuevas economías capitalistas emergentes desde el principio. Quiso convertirse en una ciudad global multinacional en Mitteleuropa (Europa central). Pero sus esperanzas se quebraron cuando resultó que el nuevo régimen democrático electo en Praga estaba más interesado en ser considerado como Occidental que como un estado Medieuropeo, cuando la Federación Yugoslava explotó en una brutal guerra civil y cuando sus vecinos húngaros les hicieron saber que estaban muy felices de andar por cuenta propia, en vez de estar bajo la tutela austriaca. Y de este modo Viena ha sido incapaz, hasta ahora, de traducir su esperanza de elevarse a una posición más alta en la jerarquía de ciudades globales, en un proyecto concreto y realizable.

Otros ejemplos vienen a la mente. Johannesburgo perdió su posición preeminente en África del Sur, primero debido al boicot mundial para forzar a Sudáfrica a abandonar sus políticas de apartheid y luego, con el advenimiento al poder de un régimen de mayoría democrática, por el continuo desorden interno e inestabilidad política. O Río de Janeiro, que hasta un cierto punto en el tiempo pudo haber surgido como una ciudad global de posición significativa, pero perdió el



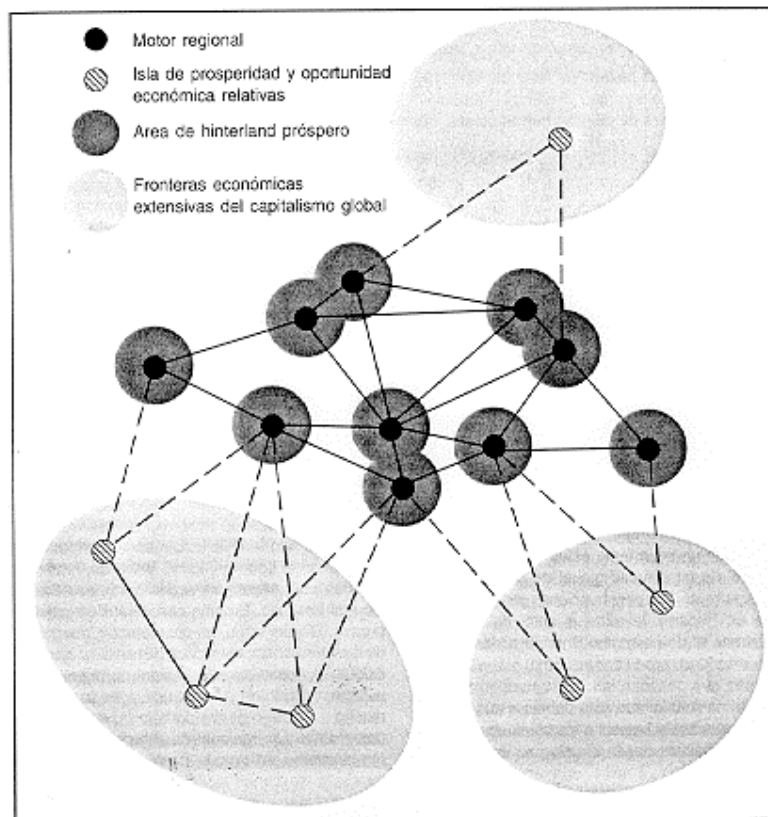
## EURE

juego en la competencia con São Paulo luego que el gobierno federal cambió su sede desde Río hacia la nueva capital, Brasilia.

La economía de Río nunca se recuperó de este golpe y ha estado en un tobogán hacia abajo desde entonces. De manera similar, el futuro de Hong Kong permanece de alguna manera incierto con su reincorporación a la República Popular China. Y, ¿cuál será el efecto de una eventual reunificación de las dos Coreas sobre Seúl? Podrían hacerse preguntas similares respecto de algunas ciudades asiáticas principales que estarán afectadas por cambios políticos en la región.

### Mapa 3

#### UNA REPRESENTACION ESQUEMATICA DE LA GEOGRAFIA CONTEMPORANEA DEL CAPITALISMO GLOBAL



Una segunda fuerza que contribuye con las dinámicas de la ciudad global es la reestructuración económica bajo condiciones de competitividad global, a la par con la capacidad de la ciudad para responder creativamente al cambio exógeno. Los ejemplos más dramáticos provienen de las antiguas regiones industriales que emergieron con poder, basadas en la fuerza de su producción en la industria básica pesada de fines del siglo 19 y en el siglo 20: siderurgia, metalurgia, automóviles. Las imágenes de fábricas herrumbrosas, ríos negros y suelos tóxicos constituyen una visión familiar y descorazonadora en lugares como el interior británico, el valle alemán de Ruhr, el País Vasco de España y el cinturón industrial Noreste en Estados Unidos.



## EURE

Algunas de estas regiones, lejos de ser un fenómeno generalizado, han tenido retornos exitosos y el veredicto final está aún pendiente. Pero claramente las ciudades afectadas -Manchester, Essen, Bilbao, Detroit, entre ellas- han tenido que reinventarse a un enorme costo financiero y, sobre todo, humano. Ninguna ha sido capaz, hasta ahora, de recuperar incluso su anterior posición como orgullosos "talleres para el mundo", sin mencionar el transitar exitosamente hacia una era posindustrial (del Castillo, 1989; Kunzmann, 1996; IBA Emscher Park, 1996).

En Asia, una de las pocas ciudades del "cinturón de óxido" es Shangai, que ahora está comprometida en un importante esfuerzo por levantarse al nivel de una ciudad global de rango regional. Nuevas y vastas construcciones están en marcha en Pudong, la parte oriental de la ciudad cruzando el río Huangpu. Shangai todavía continúa siendo un productor industrial relevante, aun cuando sus pesadas industrias pueden sobrevivir internacionalmente sólo debido a sus salarios extremadamente bajos y a los continuos e importantes subsidios desde el gobierno central.

Aunque la reestructuración económica de las antiguas regiones industriales es forzada, por los cambios tecnológicos y el poder del capital, a desplazar la producción desde las áreas de salarios elevados hacia las de bajo salario del mundo por sobre las economías regionales -en algunos casos es también una consecuencia inmediata del cambio político, como la reunificación alemana en 1989 que de la noche a la mañana cubrió de basura el poder industrial de Alemania del Este-, puede también ser vista como un proceso "interno" o endógeno, en la medida que una economía regional involucra desde una producción intensiva en trabajo hacia una producción intensiva en capital y en conocimiento, haciendo una serie de transiciones hacia el status de ciudad global en los tramos superiores de la jerarquía global. Los casos de Singapur y Hong Kong vienen a la mente en este sentido, y Taipei parece inclinarse hacia lo mismo. Aquí es claramente un asunto de políticas inteligentes y su afortunada implementación, lo que resulta ser la clave para el proceso endógeno de reestructuración, sea éste exitoso o no. Volveré sobre este punto en la segunda mitad de mi trabajo.

Un tercer factor causal en las dinámicas de la ciudad global es, sin duda, la competencia entre ciudades. La existencia de este tipo de competitividad por el logro de una participación sobre el capital global no tiene rival. Mucha de esta competencia se genera entre ciudades de un mismo territorio nacional. Por ello, Los Angeles compete con San Francisco por la primacía como centro financiero; los estados-ciudad australianos -Brisbane, Sydney, Melbourne, Adelaide- compiten uno contra otro, tal como el infame episodio de las "polis multifuncionales" (Spearritt, 1996); a las ciudades costeras de China se les ha dado una autonomía parcial para negociar directamente por la inversión extranjera, y así. En el largo plazo, sin embargo, esta competencia tiene un alcance más allá de las fronteras nacionales. Un buen ejemplo es la competencia reciente entre Londres, París, Bruselas, Frankfurt y Berlín para captar las sedes del nuevo Banco Central Europeo. En este caso Frankfurt ganó el premio. Sin embargo, tal competencia puede ser de un derroche extremo en la medida que las ciudades probablemente gastan, por ejemplo en la incorporación de infraestructura de transporte, mucho más de lo permitido bajo los cánones de una distribución racional de recursos. Un ejemplo relevante es lo que parece ser una fiebre excesiva de construcción de equipamiento de puertos y aeropuertos en el delta del Río Pearl, en China del Sur. Me gustaría retomar esta cuestión luego, con el argumento de que el caso de cooperación entre ciudades sirve para equilibrar la tendencia natural hacia la competencia "fuera de control" que, en efecto, conduce a las ciudades a embargar parte de su futuro al capital transnacional, cuya principal preocupación es, después de todo, nada más ambicioso que el prospecto de superlucro.

La causa final del porqué las ciudades pueden ascender o descender en la jerarquía mundial está muy atada a la discusión sobre competencia, y a la miopía de las políticas que se concentran exclusivamente en asuntos económicos. Pienso en la cuestión del crecimiento social y ambiental no sustentable. Un supuesto no verbalizado entre los que hacen política urbana ha sido que el crecimiento económico en sí ya es bueno, y que mientras más crecimiento se genere, mejor

## EURE

serán los beneficios para todos. Pero muchos afirmarían que este supuesto es errado, tanto teórica como empíricamente.

Es teóricamente errado porque el crecimiento siempre se mide en base a estimaciones privadas, mientras que la sustentabilidad sólo puede captarse a través de un amplio sistema de consideraciones sociales. En otras palabras, los incrementos en el PRB (producto regional bruto) no reflejan los costos que el crecimiento impone a terceros, esto es, los costos sociales y ambientales. Y es empíricamente erróneo porque, como pueden fácilmente observar los que viajan a algunos de los más famosos nombres que figuran en cualquier lista de ciudades globales, la vida en ellas ha mejorado sólo para una pequeña minoría de su población, e incluso estos pocos favorecidos sufren de la horrible polución del aire, la monumental congestión vehicular y el miedo a la delincuencia que fluctúa entre secuestros, robo de autos y asaltos, mientras la mayoría de la población puede difícilmente sobrevivir bajo condiciones de fuerte stress psicológico y físico, comenzando por la falta de viviendas y los intolerables niveles de insalubridad (ESCAP, 1993).

¿Qué pasaría si estos costos sobre terceros fueran sustraídos del incremento anual del PRB? Excepto por algunos estudios del Banco Mundial sobre los efectos de la polución en la productividad, el trabajo no se ha hecho aún, pero podemos asegurar que las actuales tasas calculadas de crecimiento del ingreso regional serían mucho menores en base al neto que las cifras informadas. Y en aquellos casos donde las cifras reportadas son menores -como lo son en Norteamérica en relación a las ciudades-región asiáticas-, los incrementos anuales en el PRN (producto regional neto) pueden en realidad resultar negativos. El cuadro general en una ciudad global como Los Angeles es que las condiciones de vida en ese lugar, incluso para las elites urbanas, se han desplomado desde los años setenta y continúan declinando. Hay que admitir que sólo ahora la ciudad se está recuperando de un largo período de importante reestructuración, pero la calidad de vida en Los Angeles ha disminuido visiblemente durante este período de veinte años.

Mi punto es que la falla de la política económica urbana en considerar los costos de terceros puede socavar la capacidad de una ciudad para emerger e incluso para mantener su posición en los rangos de la jerarquía mundial. Maximizar el crecimiento económico sin importar los costos sociales y ambientales no es, por lo tanto, una política acertada para los niveles tanto urbanos como regionales o nacionales. Más aún, la mentalidad de "hacerse rico" que va asociada conduce a una baja de la moral pública y puede minar tal progreso hacia un orden social más democrático, como lo ha hecho hasta ahora (Heidenheimer, 1996). La actual tendencia hacia la hiperurbanización en Asia no sólo comienza a otorgar la primera evidencia consistente de corrupción en grandes lugares (por ejemplo, bajo el régimen de Marcos en Filipinas y, más recientemente, incluso en Corea), sino también conduce a enormes incrementos en los niveles de polución del aire y el agua, muchas veces mayores que el ya espectacular crecimiento demográfico. En un informe sobre Jakarta, Mike Douglass de la Universidad de Hawaii ha hecho la siguiente observación (Douglass, 1996b, pp. 2-3):

Un estudio reciente realizado por el Banco Mundial cita cifras que muestran que, en términos de los efectos de la polución sobre la salud en Jakarta, los costos económicos de la degradación ambiental sumaron US\$ 500 millones sólo en 1990. La polución industrial y urbana está amenazando también a las industrias pesqueras de la costa, y la pérdida de agua para uso agrícola debido a la descarga de los ríos en temporada seca, es significativa. La polución descontrolada producto de los residuos sólidos humanos en los resorts turísticos está constituyendo también una seria amenaza potencial sobre el crecimiento de los ingresos por el turismo, que en 1992 sumaron US\$ 3.2 millones. El informe concluye que el incremento de la polución y congestión actuará en contra de los esfuerzos de Indonesia para permanecer internacionalmente competitivo en cuanto a la inversión extranjera, particularmente en industrias de alta tecnología y, más aún, puede también surgir una resistencia social a los impactos de un proyectado incremento de la contaminación industrial equivalente a diez veces.

#### **4. Los principales aspectos de política que enfrentan los planificadores de la ciudad global**

Espero que esta discusión acerca de las dinámicas de la ciudad global haya dejado en claro que las políticas públicas pueden hacer una gran diferencia respecto de los resultados urbanos. Ciertamente, hay eventos extraordinarios sobre los cuales los planificadores del desarrollo urbano y las personas que toman decisiones tienen poco o ningún control, tales como algunos de los cambios en las condiciones políticas a las cuales he aludido. Pero la verdadera pregunta es cómo las ciudades responderán a ellos. Un punto en el cual me gustaría insistir es que la planificación del desarrollo no es sólo un asunto económico, y que la infraestructura económica - construir el aeropuerto de 24 horas más grande del mundo, la torre de oficinas más alta, o lo que sea- de ninguna manera es todo lo que se necesita, incluso no siempre lo más importante, para triunfar en el proceso de formación de una ciudad global. Las ciudades son para las personas que viven en ellas y a los ciudadanos se les debe asegurar un modo de prosperar en el nuevo orden económico. Su espacio vital debe ser defendido contra los desarrollos que tienden a favorecer a unos pocos por sobre la mayoría; los servicios públicos deben proveerse en la medida adecuada para todos, en relación a sus capacidades para pagarlos, y las condiciones del medio ambiente desde el centro urbano hacia la periferia lejana deben protegerse y valorarse. Estos son desafíos extraordinariamente difíciles, pero no imposibles. En lo que queda de este trabajo me referiré a seis materias principales de política que enfrentan los planificadores respecto de colocar a sus ciudades en el lugar tope de la jerarquía mundial: organización espacial, gobierno regional, sustentabilidad social y ambiental, trabajadores migrantes, surgimiento de una sociedad civil y redes entre ciudades.

##### **4.1. Organización espacial**

Anteriormente hice referencia a la escala sin precedentes de las nuevas ciudades-región del Asia, tanto en su población como en su área. Y el crecimiento urbano en ambas dimensiones sin duda continuará por varias décadas más hasta que la mayor parte del excedente de población rural haya transitado hacia ocupaciones urbanas. Surgen tres aspectos de política de esta simple e irreversible (como parece ser) tendencia. Primero, ¿puede la política pública guiar la forma urbana emergente? Segundo, ¿puede la planificación del uso de suelo extenderse hacia toda la región ciudad? Y tercero, ¿cómo puede, a través del transporte, articularse de la mejor manera una región?

Permítanme considerar brevemente la primera de estas preguntas. Hablamos de aglomeraciones de 5 a 25 millones de personas dentro de una economía que se industrializa rápidamente. ¿Qué forma debieran tomar estas ciudades-región para economizar en viajes, preservar la fragilidad ambiental y crear una ciudad más vivible y manejable? Estamos tratando aquí con magnitudes sin precedentes en la historia humana, que se aproximan a, e incluso exceden, algunos países de tamaño medio como Australia o Canadá (Ginsburg et al., 1991). No todo crecimiento es beneficioso, sin embargo, y algunos pueden ser cancerosos, destructivos de las bases de la vida humana. La forma física de las ciudades puede, en principio, controlarse incluso en economías de mercado mediante el uso prudente de instrumentos de planificación e inversión en infraestructura. Las densidades urbanas pueden controlarse para producir ciudades "compactas". El crecimiento policéntrico puede encararse a través de planes de desarrollo de Nuevas Ciudades proporcionalmente con la escala de la ciudad-región como un todo. Y pueden promoverse los corredores de alta densidad mediante trazados de tránsito rápido. En esta conexión, sería apropiado recordar el número de corredores interurbanos asiáticos que ya han emergido, como Tokio-Osaka, Seúl-Pusan, Dalian-Shenyang, Tianjin-Beijing, Hong Kong-Guangzhou y Taipei-Kaohsiung. Aunque sería erróneo tratarlos como entidades independientes o ciudades "lineales", tanto la inversión pública como privada claramente darán forma a la futura expansión de ciudades-región individuales, ya sea en el final del corredor o en sus puntos intermedios.

## EURE

El segundo aspecto, relacionado con el anterior, concierne a la planificación del uso de suelo. Las técnicas existentes de planificación del territorio son apenas adecuadas para funcionar de manera efectiva a escala regional o, por lo mismo, para reflejar el actual interés en el desarrollo sustentable (McAllister, 1973). La región, grande como es en comparación con los viejos centros urbanos, todavía es tierra escasa y debe, por tanto, ser tratada como un recurso precioso que no puede desperdiciarse. Para millones de personas es su espacio vital y para los agentes económicos es un espacio de trabajo. Incluso más, es también un espacio que debe preservar algunas de sus características naturales como hábitat humano. Algunos equipamientos como los aeropuertos son extremadamente demandantes de espacio, mientras que aquellos modernos "paisajes de poder" como los parques de investigación, se encuentran típicamente en entornos similares a parques. Algunas ciudades europeas, como Frankfurt, han hecho elaborados planes para crear "cinturones verdes" y, aun cuando éstos probablemente no se acomodan a la mayoría de las ciudades asiáticas, son sin embargo importantes para preservar partes de la región de las intrusiones urbanas, de manera de proteger vertientes de montaña, prevenir inundaciones, moderar las condiciones climáticas, conservar recursos únicos de paisaje como las tierras húmedas, asegurar la producción a la mano de vegetales frescos, flores y ganado pequeño y crear ambientes adecuados para la recreación de la masa urbana. Cuando se agregan estos usos, suman una gran porción -probablemente la principal- de cualquier ciudad-región. Por lo mismo, es obvio que la planificación del uso de suelo a escala regional es imperativa. Además, esto sólo puede hacerse si la región en sí es definida de manera que permita la expansión urbana, sin proveer de incentivos a la localización de equipamiento ambientalmente destructivo en áreas que no tengan un control estrecho más allá de sus límites, y si los planificadores del uso de suelo están directamente involucrados con las decisiones más importantes que intenten modelar la forma de la ciudad en expansión, como las decisiones de localización de aeropuertos, planificación de nuevas ciudades, corredores principales de transporte, etc. Deben también evitarse los conflictos jurisdiccionales que afectan al terreno natural -como aquellos que existen entre diversas instituciones gubernamentales encargadas de la agricultura, silvicultura, manejo de aguas, transporte, vivienda, etc.-, mediante un proceso de consulta mutua y un análisis del plan regional.

La tercera cuestión se relaciona con la planificación del transporte como un modo de articular la estructura regional envolvente y a la vez de ayudar a modelar la forma de la región. He introducido ya el tema de la planificación del transporte en mi discusión sobre la forma y uso de la tierra, mostrando que estas materias están tan conectadas que pierden sentido al tratarlas separadamente en la práctica. Permítanme entonces sólo agregar una condición importante que aún no he mencionado, y extenderme sobre ello. Para una ciudad asiática, replicar el romance que tiene Los Angeles con las autopistas debido a que Los Angeles aparece en la mayoría de los mapas mundiales de ciudades, es cometer suicidio. En la medida que sus ingresos crezcan, la gente deseará motorizarse: primero con bicicletas a motor, luego con motocicletas y finalmente con autos. Sin embargo, todos estos vehículos son extraordinariamente contaminantes y, como la experiencia ha mostrado en ciudades desde Tokio a Bangkok, su proliferación bloquea el tránsito en la ciudad al punto de una virtual paralización. Las densidades urbanas en Asia requerirán un tránsito masivo y controles severos sobre el uso de vehículos motorizados personales. Singapur se erige como un brillante ejemplo de cómo una ciudad grande puede controlar efectivamente el automóvil privado y otros medios motorizados de transporte individual. La ciudad- región extendida debe ser controlada de manera similar, en parte descentralizándose en un patrón multicéntrico para no sobrecargar el centro urbano antiguo, y en parte invirtiendo fuertemente en líneas de buses rápidos y tránsito ferroviario. Probablemente sean inevitables las vías de acceso limitado, aunque sólo para movilizar rápidamente bienes desde una parte a otra de la región, pero no debe permitirse que ello se convierta en el medio casi exclusivo de enlace entre las partes de la región.

#### 4.2. Gobierno regional

La discusión precedente ha asumido una suerte de capacidad de la planificación y provisión gubernamental a escala de la ciudad-región en su conjunto. Este supuesto debe ahora observarse más de cerca y transformarse en un objeto de la política pública. Lo que está implícito en el hecho de planear el uso de suelo y el transporte regional, extender los límites de las ciudades-región hacia afuera y moldear la forma urbana emergente como reflejo de propósitos sociales, no es más que una demanda por una nueva división territorial de poderes. Este concepto se refiere a una distribución formal de funciones y autoridad entre las unidades territoriales de un gobierno, desde vecindarios y distritos urbanos hacia entidades mayores: ciudades, regiones, estados o provincias, la nación y los territorios multinacionales emergentes. La división de poderes existente es, en la mayoría de los casos y quizás en todos ellos, insuficiente para enfrentar los problemas del crecimiento urbano en la escala y a las tasas a que estamos forzados a asumir como dadas en la urbanización asiática. Por una parte, está el peligro de fragmentación al punto de una ingobernabilidad. Este es el típico caso de las ciudades norteamericanas como Los Angeles, con sus cientos de jurisdicciones separadas, agencias autónomas unifuncionales (como los distritos de Agua Metropolitana o de Gestión de la Calidad del Aire de Los Angeles) y una desdentada agencia de planificación regional (el Concejo de Gobiernos del Sur de California). La ciudad de Los Angeles tiene una forma de gobierno del tipo alcalde débil-concejo fuerte. Los concejales, elegidos localmente, ejercen una extraordinaria influencia dentro de sus propios distritos, mientras el gobierno de la ciudad está encapsulado dentro de una estructura de gobierno de condado conducida por un grupo pequeño pero extremadamente poderoso de comisionados. Al mismo tiempo, Los Angeles debe compartir los poderes de toma de decisiones con cerca de 90 ciudades más pequeñas, todas ellas dentro del condado. Esto se vuelve una división territorial de poderes totalmente disfuncional, que pone a Los Angeles en una desventaja severa en relación a muchas ciudades asiáticas y del Pacífico.

Australia, por ejemplo, tiene una estructura muy diferente de gobierno urbano-metropolitano. En el archipiélago urbano de Australia, donde cinco ciudades principales constituyen los puntos focales preeminentes de la vida urbana nacional, son los gobiernos estatales de la federación - como Queensland, Nueva Gales del Sur, Victoria, Australia del Sur y Australia Occidental- los que tienen poderes sustanciales de planificación sobre sus respectivas ciudades-región de Brisbane, Sydney, Melbourne, Adelaide y Perth. Además, los estados australianos tienen una autonomía considerable vis-à-vis el gobierno federal con asiento en Canberra y juegan un rol muy activo sobre el desarrollo. En las ciudades asiáticas, la experiencia varía desde el estado unitario de la ciudad de Singapur hasta diversos grados de poder en la toma de decisiones en otras ciudades principales, con una continua y elevada dependencia de los recursos y supervisión centrales. Si la práctica de los Estados Unidos vaga por el lado de la fragmentación, los países asiáticos tienden a errar por el lado de la centralización. Además, los actuales poderes del gobierno local raramente coinciden, si acaso alguna vez, con los límites en expansión de las ciudades-región. Una buena ilustración es Jabotabek, región en planificación sin poderes ejecutivos sustanciales que ya está considerada por muchos como demasiado pequeña para controlar sus dinámicas de crecimiento.

Una óptima división territorial de poderes puede, probablemente, sólo imaginarse. La tensión entre centralización y descentralización quizás nunca se resolverá de una vez y para siempre. Sin embargo no es una cuestión trivial. Si la autoridad no se extiende hacia toda la ciudad-región y si se les otorga a las unidades locales de gobierno poderes insuficientes, es poco probable que puedan alcanzarse otros objetivos vitales para la formación de ciudades globales. Deben resolverse las cuestiones regionales generales en el nivel apropiado. Al mismo tiempo, el nivel regional no debe enredarse sólo en materias locales que requieren un conocimiento de los detalles y la capacidad para resolver conflictos que simplemente no existen en el nivel de una región equivalente al tamaño de un país mediano. Aunque es difícil alcanzar una división territorial de poderes trabajable, capaz de tratar los asuntos del crecimiento de una ciudad global, la reestructuración del gobierno regional es, sin embargo, una parte esencial de cualquier solución a los complejos problemas que enfrentan estas ciudades. Algunos observadores han

## EURE

comenzado a especular acerca de la emergencia de virtuales estados-ciudad en Asia y otras partes (Taylor, 1995; Scott, 1996; véase también Ohmae, 1995).

Las grandes ciudades australianas, por ejemplo, ya tienen las características de ciudad con calidad de estado dentro de un marco federal. Quizás no es muy antojadizo creer que pueden retornar poderes sustanciales desde los Estados nacionales hacia Estados-casi-ciudad regionales, incluso en los Estados unitarios de Asia, para dotar regiones críticamente importantes con los poderes y recursos necesarios para tratar sus propios asuntos, independientemente de la intervención nacional.

### 4.3. La cuestión de sustentabilidad

Desde hace un tiempo hasta ahora se ha vuelto virtualmente imposible discutir sobre desarrollo, no importando a qué escala, sin agregar el adjetivo modificativo de "sustentable". Los esfuerzos por otorgar un significado preciso a este epíteto han fallado hasta ahora, y sin duda continuarán haciéndolo en el futuro que se prevé. Para mucha gente, sin embargo, "sustentable" sugiere una calidad del ambiente natural o, para colocarlo con más fuerza en el contexto del hábitat humano, la calidad del espacio vital de la gente. Una implicancia ampliamente aceptada de este entendido, es que los desarrollos no debieran empeorar o, para ser más optimistas, debieran conducir a mejoramientos en los espacios de vida que habitamos, y que esto tendría que hacerse no sólo para todas las generaciones vivas sino para todas las que aún no han nacido. No hay duda de que esta demanda es admirable, no menos porque es inherentemente democrática: la calidad de los espacios vitales debe mantenerse o mejorarse para toda la gente y no sólo para las elites en el poder.

En términos prácticos, invocar "sustentabilidad" tiene implicancias más modestas pero aún intimidantes: hacer respirable el aire y bebible el agua, proteger ambientes únicos y frágiles, como las tierras húmedas, contra la intrusión de usos urbanos, cortar el ruido y los vapores tóxicos, hacer las calles más fáciles de transitar y más seguras para los peatones, desintoxicar los suelos que han sido envenenados, disponer de los residuos sólidos de forma que no dañen la vida y las comodidades humanas...en otras palabras, objetivos que cualquier ciudad ciertamente querría cuando menos tener, encontrándolos a la vez inmensamente difíciles de realizar. Las actuales tendencias, especialmente en la hiperurbanizada Asia, parecen ir en dirección opuesta, y los resultados se han medido en términos de enfermedad, muerte, agotamiento de energías, pérdidas de tiempo y acoso implacable de los sentidos. Los problemas son tan conocidos que no deseo insistir en ellos (ESCAP, 1993; The World Resource Institute, 1996). El deterioro sistemático de los espacios vitales en muchas ciudades asiáticas es resultado de la persecución individualista del crecimiento económico que excluye otras consideraciones y refleja, al menos en parte, una falta de preocupación política para hacer "sustentable" el desarrollo urbano. Por supuesto que están los que podrían argumentar que los países y ciudades en el llamado mundo desarrollado deberían "crecer ahora y mejorar después". Pero aún no se me ha persuadido de que las generaciones deban sacrificarse en aras de la prosperidad de unos pocos. El argumento de "crecer ahora, mejorar después" es idéntico a aquel que sostiene una creciente desigualdad del ingreso como condición necesaria para la acumulación del capital, cuando incluso el Banco Mundial abandonó hace mucho tiempo esta doctrina errada. En la perspectiva de la emergencia de ciudades globales, el descuido del ambiente físico es una estrategia particularmente miope porque, al final, las condiciones pueden volverse tan malas que los intereses del comercio internacional se dirigirán hacia lugares más amenos en cualquier otra parte, donde los pulmones no tengan que respirar aire con plomo, el tránsito pueda moverse a más de 5 km por hora y el agua limpia no sea sólo la que sale de una botella.

Un significado menos defensivo de "sustentable", al cual me quiero referir ahora, es el de una calidad de vida aceptable hasta un punto socialmente determinado. Me refiero aquí a cosas como vivienda, infraestructura comunitaria y servicios públicos (educación, salud, deportes, seguridad, comunicaciones, transporte, etc.), trabajo con salarios decentes para quienes lo buscan y una sociedad civil robusta y bien organizada. Todas éstas, excepto por lo último, son materias típicas de la política pública. Su cobertura y calidad, por supuesto, es un asunto de recursos, pero también lo son la distribución, igualdad y justicia social. Se ha hecho parte del



## EURE

sentido cotidiano (asiduamente promovido por las agencias internacionales de ayuda) de que el mercado debería reglamentar esto y otras materias, y que la mejor política de promoción de la calidad de vida es no tener política alguna, excepto dejar decidir al "libre mercado".

Pero consideren el resultado de esta doctrina. Aquellos que tienen dinero comprarán una manera lujosa de vivir en hogares palaciegos (fuertemente custodiados por servicios privados de seguridad), mandarán a sus hijos a escuelas privadas exclusivas o al extranjero, se tratarán en clínicas privadas, se comunicarán con el mundo mediante computadores, faxes y teléfonos celulares, conducirán automóviles privados (en caminos públicos, por supuesto) y se relajarán en clubes campestres cuyos campos de golf (reservados exclusivamente para hombres) se mantienen inmaculados y verdes mientras la gente en otras partes de la ciudad (normalmente mujeres) hacen fila para obtener una provisión intermitente de agua que brota de un grifo. En alguna parte de todo esto debe haber un equilibrio. Los países con una distribución del ingreso extremadamente sesgada -Brasil, Perú, Sri Lanka y Filipinas me vienen a la mente- se están estancando, sus regímenes políticos se vuelven inestables, su tejido social se desgarga en guerras civiles o serios conflictos sociales y, por todas estas razones, no son capaces de establecer ni el mínimo de condiciones que puede posibilitarles florecer. Y lo que es válido para algunos países lo es también para sus ciudades. En alguna parte debe haber un equilibrio para que la sociedad no se polarice, el rico no se haga simplemente más rico y el pobre más pobre.

### 4.4. ¿Trabajadores migrantes o ciudadanos?

Las ciudades globales -en realidad, la mayoría de las ciudades- crecen en primer lugar a través de migraciones. Si la tasa normal de reproducción en el país es de 2% y una ciudad crece a 6% cada año, de seguro puede afirmarse que la diferencia de tasas se asigna a la migración. Las ciudades hiperurbanizadas de Asia están, por lo tanto, atrayendo el llamado excedente de población desde las áreas rurales y ciudades pequeñas de su propio país, aunque los trabajadores migrantes comienzan a llegar en números más grandes, incluso desde el exterior (Castles y Miller, 1993). Lo impresionante de esta situación es que los trabajadores migrantes y sus familias son típicamente invisibles. Si viven en áreas ocupadas o tomas, no aparecen en los mapas oficiales; si se ocupan en el comercio de pequeña escala o en manufacturas, los académicos teorizan sobre ellos en términos del "sector informal", lo que significa esencialmente que no son monitoreados por el Estado y de esta forma son considerados oficialmente invisibles; si se los trata, como en China, como población "flotante", lo que significa que su residencia oficial siguen siendo las aldeas de donde vinieron, son de nuevo invisibles: no se generan provisiones para ellos en los planes oficiales de vivienda, educación, salud, etc.; son tratados como no-personas.

Los trabajadores extranjeros están peor. Sea o no conocida su presencia por parte del gobierno -el número de migrantes ilegales está creciendo en Japón y en otras partes-, son trabajadores inherentemente sin derechos. No pueden unirse a sindicatos laborales, no pueden comprar viviendas, no se espera que se establezcan en la ciudad donde trabajan. Muchos estarían de acuerdo en que se encuentran entre los miembros menos protegidos de la fuerza de trabajo y a menudo son sujetos de una explotación brutal.

La invisibilidad de los trabajadores migrantes no es única en Asia; también está presente en países occidentales donde los trabajadores extranjeros son los chivos expiatorios del estancamiento económico y el declive de la clase obrera, y donde las recientes iniciativas legislativas están especialmente diseñadas para excluirlos de los servicios públicos. La pregunta que me gustaría proponer ahora es: ¿hay alternativas para una situación que parece ser obviamente injusta?, ¿es acaso la respuesta hacer visibles a los migrantes, si la visibilidad es una mera palabra en clave para la vigilancia del gobierno? O, ¿tiene esto acaso algo que ver con lo que llamo derechos ciudadanos? Este asunto es un golpe directo al corazón del desarrollo societal. Los trabajadores migrantes forman ahora una suerte de subclase, privada virtualmente de todos los derechos, incluso del derecho de las personas a una vida familiar estable y a la reproducción social. Como están las cosas, no importa cuán pequeños se hagan; pueden ser privados de sus toscas viviendas o sus barrios sobrepoblados en cualquier momento. Y esto es



## EURE

sólo el principio de su privación de derechos. Si resulta que trabajan explotados en un taller, puede que no les paguen por el trabajo que hacen. Cuando se quejan, son despedidos. Cuando llevan sus casos a la corte, no habrá juez que escuche su historia. Y no es necesario decir que son excluidos de todos los procesos políticos.

Hemos heredado un concepto que liga a los ciudadanos con el Estado-nación, aunque su significado original, que se remonta a la antigua Grecia, denota a una persona con el derecho a participar en la vida política de una ciudad. Una persona solía poseer la identidad ciudadana como uno de sus bienes más preciados. Hoy día, la ciudadanía -que conlleva ciertos títulos como derecho a voto, a elegibilidad de servicios sociales, a un pasaporte, a protección de la ley y a deberes como obediencia a la ley, servicio militar para los hombres, etc.- se ha tornado crecientemente difícil de definir en su carácter de monopolio nacional. La doble ciudadanía se está volviendo una práctica crecientemente normal al tiempo que más migrantes se tornan "transnacionales", cuyas residencias actuales o lugares de trabajo están en dos o más países. Y a la luz de esto, podemos preguntarnos ¿por qué la ciudadanía tiene que ser exclusiva a la nación cuando, de hecho, una persona contribuye con su trabajo a la construcción de una ciudad y su riqueza? Una vez que el concepto de ciudadanía múltiple sea aceptado, como parece ser crecientemente el caso, ¿no es posible que una persona sea simultáneamente ciudadana de Hong Kong, Bangkok y Surabaya mientras lleva consigo pasaportes chinos, de Thai o indonesios? Y, ¿cómo serían los títulos al continuar con la ciudadanía local?

En mi parecer, los títulos deberían incluir el derecho a la visibilidad, al trato igualitario con los residentes permanentes de la ciudad, a la protección igualitaria de la ley, a la inclusión en planes de expansión urbana, a la elegibilidad de servicios educacionales, de salud y otros sobre una base común y, sobre todo, a una vivienda segura. Tendrían que incluir también el derecho a participar en elecciones locales y a contribuir en la construcción y mejoramiento de las comunidades del vecindario con equidad de esfuerzo. Han hecho propuestas como éstas los partidos políticos de diversos lugares, como por ejemplo Alemania (Friedmann y Lehrer, por venir). Estas son, en mi opinión, preferibles a la alternativa de invisibilidad, polarización social, clase baja emergente, privación sistemática de derechos y creciente deslegalización que caracteriza hoy día a una parte tan grande de nuestras ciudades de "clase mundial".

### 4.5. El surgimiento de la sociedad civil

Si han seguido mi argumento hasta ahora, sabrán que estoy dando un giro un tanto inusual a la usual historia de la formación de ciudades globales. En vez de ser acaloradamente entusiasta con los megaproyectos -puentes, túneles, aeropuertos y la fría belleza de los rascacielos cubiertos de cristal- que deleitan tanto a los alcaldes de grandes ciudades, estoy hablando de gente, su hábitat y calidad de vida, las demandas de ciudadanos migrantes invisibles y ahora, del concepto de sociedad civil.

Permítanme comenzar con un hecho concreto, citando un trabajo reciente de Michael Douglass (1996b, pp. 16-17):

Para Indonesia urbana, las estimaciones de la demanda mínima de vivienda son de un millón de unidades por año, dependiendo de los componentes que se incluyan. Dentro del período normal de planificación nacional, se ha estimado que cerca de 40 mil hectáreas de tugurios densamente poblados en 125 asentamientos urbanos tienen necesidad de mejoramientos. En el pasado, el sector privado de vivienda proporcionó sólo poco más de un décimo de la vivienda urbana, respondiendo principalmente a la demanda de los niveles alto y medio de ingresos. El programa público de vivienda, que provee otro 4% de unidades, ha servido principalmente a los funcionarios públicos y otros grupos especiales. Así, cerca de 85% de la vivienda urbana en Indonesia está provista por la misma gente, utilizando principalmente ahorros familiares, autoayuda y esfuerzos de ayuda mutua.

## EURE

Si seguimos las cuentas de Douglass, en la sociedad civil indonesia todo está cubierto por la última frase de esta cita: "la vivienda urbana... es proporcionada por las mismas personas... utilizando ahorros familiares, autoayuda y esfuerzos de ayuda mutua". Esto hace referencia a las agencias que no son ni estatales ni pertenecen a la economía corporativa, pero que actúan por iniciativa propia estando, por decirlo de algún modo, en el mercado y el Estado pero no siendo parte de ellos. Para construir su propia vivienda y, de paso, también sus comunidades, la gente debe organizarse, destinar recursos, tomar decisiones y conducirse de manera responsable. De esta forma, la sociedad civil se compromete en acciones autorizadas oficialmente (Friedmann, 1992).

Pero la sociedad civil es también un término relacional, yuxtapuesto al Estado y a la economía corporativa en una relación de poder (relativo) (4). Es principalmente en este sentido que estoy hablando del "surgimiento de una sociedad civil" como un fenómeno ampliamente observado en el mundo, acompañando -lo aprueben o no- los procesos vinculados de crecimiento económico, integración del mercado global y urbanización despiadada. Es gente que se moviliza fuera del Estado, defendiendo sus demandas. Muchas de estas batallas se refieren a asuntos relacionados con espacios de vida, como aquellos que he discutido. Al final, son demandas no sólo por justicia social sino en función de un amplio espectro de derechos ciudadanos, en la medida que las personas toman conciencia de que el Estado no es necesariamente una institución de beneficencia que actúa según los intereses de la gente en su conjunto. Sus demandas son tan viejas como la misma democracia. Son demandas por inclusión, por ser considerados por aquellos que trabajan en las oficinas públicas, por transparencia en la forma de conducir los asuntos públicos, por información que permite a la gente formarse sus propias opiniones y tomar sus propias decisiones, y por procesos participativos cuando sea que las acciones del Estado probablemente afecten la vida y subsistencia de las personas.

El Estado puede movilizarse para suprimir la sociedad civil, manteniéndola bajo una tapa a presión. Puede malinterpretar simples demandas de consideración como una horadación de su autoridad, reprimiendo la crítica. Puede incluso recurrir al terror. Pero el futuro de las ciudades globales en el largo plazo no puede ser imaginado sin un proceso gradual de democratización. La sociedad civil no será excluida de la formación de la ciudad global.

Una de las ilusiones del pensamiento economicista es que las sociedades de mercado, insertas en la red global, pueden extraer tecnología y capital sin la participación alguna de las instituciones en las que están insertas. Esa es simplemente una opción que no está disponible. Una vez que la sociedad se ha abierto al mundo exterior, no se pueden restringir los flujos de ingresos para liberar capital y tecnología. Se tendrá que hacer del Estado una institución incluso más responsiva a las necesidades y más transparente en sus operaciones. Esto por una parte. Por otra, es un hecho que en las ciudades hiperurbanizadas las necesidades de la gente no pueden alcanzarse en su totalidad sin su colaboración activa. Esa es la historia de Indonesia con la que empecé esta sección. Hay muchas maneras en las que los gobiernos locales pueden trabajar en colaboración con las personas para la provisión de necesidades básicas; el famoso programa indonesio de mejoramiento de los kampong es un ejemplo de ello, y hay otros (5). El punto es que la formación de la ciudad global no es una tarea del Estado y los intereses corporativos por sí solos, sino que involucra a una sociedad civil organizada, especialmente en el nivel de la comunidad local.

### 4.6. Redes entre ciudades: desde lo funcional hacia lo estratégico

Decir que la economía de una ciudad está inserta en un sistema de extensión global pone de relieve el carácter de red de sus vínculos o, como diría Manuel Castells, su inserción en un "espacio de flujos" de tipo global que involucra dinero, bienes y servicios, información, ideas, prácticas culturales y, no menos, también ciudadanos trabajadores que permiten que la economía florezca. Llamo a todo esto relaciones funcionales, y aunque es difícil obtener datos irrefutables puede ser incuestionable su existencia. Es de particular interés para nosotros en este contexto el "espacio de flujos" transnacional que conecta ciudades-región a través de los límites nacionales, en una red mundial de relaciones de mercado.

## EURE

Estrictamente hablando, por supuesto, estas transacciones involucran en primer lugar agentes económicos tales como corporaciones y bancos localizados en ciudades, y no a las mismas ciudades como entidades políticas, de manera que la referencia a las redes entre ciudades debería tomarse sólo en sentido metafórico.

En un reciente artículo, sin embargo, comentando acerca de las redes entre ciudades europeas, Klaus Kunzmann define, además de la funcional, una segunda categoría de redes estratégicas (Kunzmann, 1995). Estas son, sobre todo, vínculos en red entre ciudades como unidades político-administrativas. Kunzmann también se refiere a ellas como alianzas entre dos o más ciudades. Un precursor temprano es el bien conocido arreglo de ciudad-hermana que intentó promover principalmente un intercambio cultural y formal. Desde comienzos de 1990, sin embargo, las redes estratégicas se han vuelto extremadamente populares en Europa. La red más significativa hasta ahora es EUROCIUDADES (Asociación Europea de Ciudades Metropolitanas) que convoca a 58 miembros. EUROCIUDADES sirve, entre otros, como un lobby poderoso de intereses en Bruselas. Con subvenciones de 49 millones de ECU, las redes entre ciudades son promovidas de manera entusiasta por el Concejo Europeo, presumiblemente porque ve a estas redes como un reforzamiento de la Unión Europea.

Las alianzas estratégicas entre ciudades pueden generarse por diversas razones. Algunas, según Kunzmann, promueven el conocimiento sobre proyectos urbanos innovativos tales como parques tecnológicos, programas de creación de empleos o la integración social de migrantes extranjeros. Otras se orientan a la colaboración para llevar a cabo nuevos y complejos proyectos, como inversión en infraestructura de gran escala (por ejemplo, planes de recuperación de tierras para cultivo), y otras además, como EUROCIUDADES, articulan y procuran intereses comunes, particularmente en los foros internacionales.

Tal lista puede ser, a lo mejor, sugerente, pero quisiera agregar a las tres ya mencionadas otras cuatro:

- comercio urbano conjunto, especialmente como parte de los esfuerzos por promover el turismo;
- favorecer intercambios e investigaciones educacionales y científicas;
- financiamiento conjunto de megaproyectos como metros y desarrollo de puertos;
- la extensión de derechos ciudadanos locales recíprocos.

El entusiasmo de Europa por las redes estratégicas tiene lugar frente a la experiencia histórica de ligas de ciudades, que se remonta a la Edad Media. Una de las más importantes fue la Liga Hanseática en Europa del Norte, centrada en la "ciudad libre" de Lübeck. Las ciudades del Hansa inicialmente se congregaron para promover y proteger un comercio a distancia en una red que se extendía desde Londres en el oeste, hasta Riga y Novgorod en el este. Los puestos hanseáticos como Bergen (Noruega) eran usados para "capturar" el comercio de bienes estratégicos, arenque en el caso de Bergen, que luego eran embarcados a lo largo de Europa a través de redes comerciales. Según el historiador alemán Fritz Rörig (1971; original de 1933), el comercio a distancia en los siglos 13 y 14 era más que marginalmente importante; mediante la creación de la primera economía mundial en occidente, fue la sangre vital que permitió la llegada y sobrevivencia de una economía urbana crecientemente próspera (6). La Liga Hanseática duró hasta el siglo 17 (sobreviviendo milagrosamente por cerca de 400 años); su muerte definitiva -estuvo declinando por algún tiempo- se produjo sólo con el surgimiento del Estado nacional luego de la Paz de Westfalia en 1648, que estableció lo que fue conocido por los historiadores como la Guerra de Treinta Años, marcando el final del Sagrado Imperio Romano como institución efectiva e inaugurando el sistema de Estado moderno con sus políticas centralistas y mercantilistas.

Me gustaría sugerir que la experiencia de alianzas estratégicas, que constituyó un símbolo siglos atrás en las ciudades de la Liga Hanseática y que goza hoy de un revival en Europa, también adquiere significado para las actuales y/o emergentes ciudades globales a lo largo del borde Pacífico. En la medida que el Estado nacional se retracta gradualmente del desarrollo local microgestionado, ¿es utópico sugerir la posibilidad de una Liga Asia-Pacífico de Ciudades para el siglo 21? Los inicios de las redes estratégicas en Asia son ya visibles en los nuevos "triángulos de crecimiento" transnacionales, de los cuales el más conocido está centrado en Singapur y el

## EURE

más promisorio, desde una óptica más a distancia, es el "triángulo" nórdico centrado en el Océano Amarillo, que uniría Seúl, Dalian, Shenyang, Tianjin y Osaka-Kobe (Rimmer, 1994). A la luz de la era de la APEC, las redes entre ciudades a nivel transpacífico pueden imaginarse de manera similar.

### 5. Conclusiones

Seré breve en mis conclusiones. Para mucha gente, una era de transición como la actual induce a una elevada ansiedad sobre el futuro. Están emergiendo nuevas formas de vida y trabajo. El viejo orden está muriendo y el nuevo aún no ha nacido. Con los trastornos que nos circundan, sólo algunas cosas parecen ser bastante claras. Tal como el siglo 20 fue el siglo de los imperios caídos y la decadencia de los Estados nacionales, el siglo 21 promete ser el de las ciudades comerciales y, consecuentemente, una era de mucha competencia y cooperación entre ellas. Las fuerzas globales continuarán trabajando, proporcionando el marco para las políticas urbanas. Pero en gran medida el futuro de las ciudades globales estará determinado por la visión, la osadía empresarial y la destreza de sus elites políticas que necesitarán romper con los hábitos y patrones tradicionales de pensamiento para que el nuevo y bravo mundo entre en existencia.

### Notas

(1) Según Paul L. Knox, "las ciudades globales son centros de sedes de corporaciones transnacionales, de sus servicios de negocios, de intercambio financiero internacional, de instituciones transnacionales, de telecomunicaciones y procesamiento de información. Son puntos base y centros de control para la madeja interdependiente de flujos financieros y culturales que, juntos, apoyan y sostienen la globalización de la industria" (Knox, 1995, p. 6). En otro intento hacia su definición, las llama "los centros preeminentes de innovación comercial y control corporativo, centros incuestionables de generación del gusto, crisol de la sensibilidad del consumidor y semillero de la cultura materialista" (ibid., p. 7).

(2) Para construir este [mapa](#), se creó una matriz con los horarios programados por el servicio aéreo hacia y desde 266 ciudades cuya población metropolitana excedía 1 millón de personas. Se capturaron sólo los vuelos directos sin escalas entre ciudades. La red global de aerolíneas fue dividida en siete regiones, analizando y mapeando las ciudades dominantes en cada región. Los datos revelaron 20 ciudades que dominan sus respectivos hinterlands regionales y que funcionan como centros principales en la red aérea global (Keeling, 1995, pp. 120-25).

(3) Aquí es un poco difícil navegar por el lenguaje conceptual. Las ciudades globales son regiones ciudad, pero funcionan también como centros de organización y control para áreas mayores (las que también llamo aquí por aquel siempre útil pero resbaladizo término "región"). Los centros globales como Tokio o Nueva York tienen a todo el mundo como su espacio de articulación; otras ciudades ejercen una influencia económica poderosa (a menudo decisiva) sobre la "región" económica multinacional o nacional, y así. Por lo tanto, siempre es necesario identificar la escala a la cual se aplica el término "región". Todo esto es para decir que las ciudades no están espacialmente desarticuladas, y sólo un pequeño número de ciudades mundiales ejercen control a una escala global. La economía global requiere de una red funcional de ciudades para sostener sus procesos de acumulación.

(4) Hay una literatura en rápida expansión acerca de la sociedad civil (Keane, 1988; Cohen y Arato, 1994). El concepto en sí mismo tiene un largo pedigree en la teoría política de occidente. Para una discusión interesante sobre sociedad civil y ciudadanía desde una perspectiva legal, que también incorpora un número de casos de estudio brasileños, véase Sousa Santos (1995).

(5) Para un espléndido intento de desarrollar una "teoría de activación comunitaria", relevante en este contexto, véase Douglass (1995).

(6) Para un relato fascinante de redes entre ciudades en Asia durante los siglos 12 y 13, véase Abu-Lughod (1989, parte III).

\* Este documento fue presentado en el Taller Megaciudad, patrocinado por la UNESCO (ONU), que tuvo lugar en la Chinese University of Hong Kong entre los días 14 y 20 de octubre de 1996.

\*\* Profesor Adjunto del Departamento de Planificación, Política y Paisaje del Royal Institute of Technology, Melbourne, Australia, y Profesor Emérito del Departamento de Planificación Urbana

de la UCLA.

### Bibliografía

- Abu-Lughod, Janet L.** (1989): Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350. Nueva York: Oxford University Press.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller** (1993): The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Nueva York: Guilford Press.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato** (1994): Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Del Castillo, Jaime, ed.** (1989): Regional Development Policies in Areas in Decline. Bilbao (España): EADI-Book Series 9, Universidad del País Vasco.
- Douglass, Michael** (1995): "Urban Environmental Management at the Grass Roots: Toward a Theory of Community Activation". Honolulu: East-West Center Working Papers, Environment Series, N° 42.
- \_\_\_\_\_ (1996a): "World City Formation, Poverty and the Environment on the Asia Pacific Rim: Reflections on the Work of John Friedmann". Preparado para una Conferencia sobre Planificación y la Emergencia de la Sociedad Civil, Universidad de California en Los Angeles, abril.
- \_\_\_\_\_ (1996b): "Land Use Planning and Management Strategies for Sustainable Greater Jabotabek". Preparado para el Seminario sobre Estrategias para un Gran Jabotabek Sustentable, Jakarta, agosto.
- Escap** (1993): State of Urbanization in Asia and the Pacific, 1993. Nueva York: Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para el Asia y el Pacífico.
- Friedmann, John** (1986): "The World City Hypothesis", Development and Change, 17 (1), pp. 69-84.
- \_\_\_\_\_ (1992): Empowerment: The Politics of Alternative Development. Cambridge, MA: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1995): "Where We Stand: A Decade of World City Research", en Paul L. Knox y Peter J. Taylor, eds., World Cities in a World System. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-47.
- Friedmann, John y Ute Lehrer** (por venir): "Urban Policy Responses to Foreign In-Migration", Journal of the American Planning Association.
- Friedmann, John y Goetz Wolff** (1982): "World City Formation: An Agenda for Research and Action", International Journal of Urban and Regional Research, 6 (3), pp. 309-44.
- Ginsburg, Norton, Bruce Koppel y T. G. McGee, eds.** (1991): The Extended Metropolis: Settlement in Transition in Asia. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Heidenheimer, Arnold J.** (1996): "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", International Social Science Journal, N° 149, Corruption in Western Democracies, pp. 337-48.
- IBA Emscher Park** (1996): The Emscher Park International Building Exhibition. Gelsenkirchen: Internationale Bauausstellung Emscher Park.
- Keane, John, ed.** (1988): Civil Society and the State: New European Perspectives. Londres: Verso.
- Keeling, David J.** (1995): "Transport and the World City Paradigm", in Paul L. Knox y Peter J. Taylor, eds., World Cities in a World System. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 115-31.
- Knox, Paul L.** (1995): "World Cities in a World System", in Paul L. Knox y Peter J. Taylor, eds., World Cities in a World System. Cambridge: Cambridge University Press, pp.3-20.
- Knox, Paul L. y Peter J. Taylor, eds.** (1995): World Cities in a World System. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kunzmann, Klaus R.** (1995): "Strategische Städtenetze in Europa: Mode order Chance?", en H. Karl y W. Henrichsmeyer, eds., Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration. Bonner Schriften zur Integration, Vol. 4. Europa Union Verlag.

## EURE

- \_\_\_\_\_ (1996): "Das Ruhrgebiet: Alte Lasten und Neue Chancen", en Akademie für Raumforschung und Landesplanung, eds., Agglomerationsräume in Deutschland: Ansichten, Einsichten, Aussichten. Forschungs und Sitzungsberichte, Vol. 199.
- Lo, Fu-Chen y Yue-Man Yeung, eds.** (1996): Emerging World Cities in Pacific Asia. Tokio: United Nations University Press.
- McAllister, Donald M., ed.** (1973): Environment: A new Focus for Land Use Planning. Washington, D.C.: National Science Foundation.
- Ohmae, Kenichi** (1995): The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies. Nueva York: The Free Press.
- Rimmer, P. J.** (1994): "Regional Economic Integration in Pacific Asia", Environment and Planning A, 26, pp. 1731-59.
- Rörig, Fritz** (1971): (original 1933), "Mittelalterliche Weltwirtschaft", en Wirtschaftskräfte im Mittelalter. Viena: Herman Böhl Nachf.
- Sassen, Saskia** (1991): The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994): Cities in a World Economy. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Scott, Allen J.** (1996): "Regional Motors of the Global Economy", Futures, 28 (5), pp. 391-411.
- Sousa Santos, Boaventura de** (1995): Towards a New Common Sense: Law Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Nueva York: Routledge.
- Spearritt, Peter** (1996): "The Realisation of the Multi-Function Polis", en James Walter et al., eds., Changing Cities: Reflections on Britain and Australia. Londres: Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies, Universidad de Londres.
- Taylor, Peter J.** (1995): "World Cities and Territorial States: The Rise and Fall of the Mutuality", en Paul L. Knox y Peter J. Taylor, eds., World Cities in a World System. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 48-62.
- The World Resource Institute** (1996): World Resources: A Guide to the Global Environment. The Urban Environment. Una publicación oficial de HABITAT II, Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nueva York: Oxford University Press.